

---

## Recopilación de Sentencias de diversos órganos jurisdiccionales sobre gestión y control de subvenciones y ayudas 2018

---

RJ/2018/242

STS de 18 de enero de 2018

**Incentivos regionales**, reintegro por **incumplimiento** de condiciones. La CDGAE detectó los siguientes incumplimientos: **nivel de inversión inferior** al previsto, al no admitir determinadas facturas; no alcanzar un **porcentaje** de inversión mínimo dentro del **plazo** previsto y no contar con las **licencias** oportunas para el funcionamiento del Centro subvencionado.

El beneficiario comienza alegando la **caducidad** del expediente por el transcurso de más de seis meses desde su inicio hasta su notificación. Al respecto, el TS considera aplicable el plazo de **doce meses** previsto en el RD 899/2007, norma vigente en el momento de iniciarse el procedimiento. En consecuencia, **no se estima** el motivo.

En cuanto a las **inversiones** que no se consideran computables, figura la correspondiente a una **factura** que no ha sido pagada, dado que su importe ha sido **compensado** en una ampliación de capital realizada por la sociedad beneficiaria, cuyo importe se excluye al considerar que *"solo pueden subvencionarse partidas de inversión que hayan supuesto coste para el beneficiario, no considerándose como tal coste de inversión la entrega de acciones representativas del capital a cambio de las inversiones"*. Al respecto, la Sala considera que la CDGAE ha sido excesivamente rigurosa, entendiéndolo el TS, en base a una interpretación más **flexible** que viene realizando la Jurisprudencia sobre el **cumplimiento personalísimo** de las condiciones, que pueden admitirse *"mecanismos de ampliación de capital de la sociedad beneficiaria, en cuya formulación se incluyen cláusulas de compensación de créditos entre las sociedades que forman parte del accionariado de la sociedad beneficiaria de la subvención, que permiten cumplir el objetivo de inversión"*.

Por contra, considera acertada la **exclusión** de otras inversiones, una *"al no poder aceptarse como justificación de la inversión realizada un pago efectuado en fecha anterior a la emisión de la factura"*, y otra correspondiente al gasto *"trabajos de planificación"*, facturados por empresas del grupo, *"al constatar que no se han justificado los pagos realizados a proveedores que realizaron los servicios"*.

Respecto del cumplimiento en determinada **fecha** del nivel **mínimo** de inversión, al haber aceptado el TS la factura compensada con la ampliación de capital, se considera cumplido el indicado requisito.

Por último, en cuanto a la **licencia de funcionamiento**, la Sala considera que, en aplicación al principio de **proporcionalidad**, su obtención con un **leve retraso** no debería *"comportar la pérdida total de la subvención, en cuanto consideramos que la compañía beneficiaria de incentivos regionales actuó diligentemente al requerir al Ayuntamiento de Cáceres a que otorgase la licencia de apertura, una vez concluidas las obras"*.

De acuerdo con lo expuesto, estima **parcialmente** el recurso, **sin imposición de costas**.

(El TS ha fallado en igual sentido, con la misma empresa, en sentencia RJ/2018/242, de 18 de enero),

RJ 2018/546

STS de 5 de febrero de 2018

Financiación de proyectos con **fondos comunitarios**, reintegro por **incumplimiento**. El beneficiario alega la **prescripción** de la acción de reintegro, el Tribunal de instancia estima el recurso y anula el acto. La Administración recurre ante el TS alegando que el plazo de prescripción debe contar desde el **cierre definitivo del programa** y no desde la terminación de cada uno de los proyectos que comprende.

La Sala después de analizar la normativa aplicable y de recordar nutrida Jurisprudencia al respecto, considera que *"El plazo de prescripción de la acción de reintegro en caso de irregularidades no puede prolongarse todo el tiempo de duración del proyecto cuando se trata de un proyecto general que tiene convocatorias independientes, y los plazos se refieren a cada una de ellas. Es desde estos momentos concretos, al finalizar cada proyecto y justificarse la realización del mismo, cuando debe computarse el plazo de prescripción."*

En consecuencia, sin entrar en el fondo del asunto, **desestima** el recurso, confirma la nulidad de la resolución de reintegro y **condena en costas** a la Administración.

JUR 2018/86824

STS de 15 de marzo de 2018

Ayuda para actuaciones de **reindustrialización**, reintegro por **revocación** de la concesión debida al incumplimiento total de objetivos. El beneficiario alega la **caducidad** del procedimiento de reintegro, así como la falta de **motivación** de la resolución y la vulneración del principio de **proporcionalidad**.

Este asunto fue objeto de sentencia desestimatoria por parte de la AN e incluido en el resumen de noviembre de 2016, el reclamante recurre en casación y de la Sentencia del TS vamos a resumir exclusivamente lo relativo a la eficacia de la notificación fallida.

El Alto Tribunal considera cumplida la obligación de notificar "*en la fecha del intento de notificación debidamente acreditado*", teniendo validez a efectos del cumplimiento de los plazos del procedimiento "*siempre que éste sea regular y se atempere a las exigencias legales y reglamentarias en cuanto al lugar, día y hora procedentes.*"

Por tanto, confirma la sentencia de la AN y **desestima** el recurso, sin hacer imposición de **costas**.

JUR/2018/96666

STS de 19 de marzo de 2018

Procedimiento de **reintegro** notificado una vez cumplido el plazo doce meses previsto para el mismo, **caducidad** de dicho procedimiento y **nulidad** de la resolución en que se basa.

El Tribunal de **instancia** anuló la citada resolución argumentando que el procedimiento de reintegro había **caducado** cuando se dictó aquélla. La administración recurre en casación alegando que "*en aplicación del art. 42.4 de la Ley General de Subvenciones la caducidad no determina la nulidad del acto dictado fuera de plazo*", criterio admitido en la Jurisprudencia anterior.

El TS manifiesta que el art. 42.4 LGS se **interpretaba** en el sentido de que "*el transcurso del plazo legalmente marcado y la caducidad del procedimiento no impiden su continuación y que se dicte una resolución de fondo válida en dicho procedimiento sin necesidad de reiniciar otro distinto.*" Esta interpretación debe ser "*reexaminada*", precisando ahora lo siguiente:

El citado precepto fija un plazo máximo de **doce meses**, en consecuencia no tendría sentido que se pudiera continuar con la tramitación del expediente transcurrido ese plazo; además, debe señalarse que uno de los **límites** de las potestades administrativas "*es el establecimiento de un plazo máximo para resolver los procedimientos*", de ahí se infiere que "*La esencia de la caducidad de un procedimiento es que queda inhabilitado como cauce adecuado en el que poder dictar una resolución válida sobre el fondo.*" No obstante, esta conclusión "*no impide la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.*"

Si bien, el tenor del mismo precepto permite **continuar** con las actuaciones hasta su terminación, ello **no** quiere decir "*que en el procedimiento caducado se pueda dictar una resolución de fondo válida sin haber reiniciado otro nuevo*", por tanto la Sala "*no puede acoger una interpretación que conduzca a un resultado ilógico o absurdo y esto es precisamente lo que se produciría si entendiésemos que la Administración puede*

*continuar actuando válidamente en un procedimiento caducado y dictar una resolución de fondo como si la caducidad no se hubiese producido."*

En conclusión, sienta como nuevo **criterio** que *"la declaración de caducidad de un procedimiento ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo. De modo que la Administración para poder adoptar una decisión de fondo sobre la procedencia del reintegro está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción fijado."*

En el mismo sentido se ha manifestado otra Sentencia de la misma fecha que la reseñada (JUR/2018/96661).

JUR 2018/86820

STS de 21 de marzo de 2018

Ayudas al **transporte regular** de residentes en **Islas Canarias**, reintegro exigido a compañía aérea en cuanto entidad colaboradora, por incumplimiento de objetivos. La compañía recurre ante el Tribunal de instancia, quien rechaza sus pretensiones.

La **reclamante** fundamenta su recurso ante el TS en diversos motivos, de los cuales interesa destacar:

Alega la **nulidad absoluta** de la resolución, al no tener las cantidades recibidas la naturaleza de **subvención** y no ser de aplicación la LGS, lo que llevaría a no considerarla como **entidad colaboradora**. Al respecto, el TS, compartiendo el criterio del Tribunal de instancia, considera que *"las compañías de transporte aéreo, al aplicar las bonificaciones en la venta de los billetes a tales pasajeros se convierten en entidades colaboradoras"*, lo cual permite la aplicación del procedimiento de **reintegro** sobre las cantidades liquidadas por el Tesoro Público como bonificaciones.

Alega igualmente la **caducidad** del procedimiento, al dictarse la resolución fuera del plazo de los doce meses. Sobre este extremo, constan **sucesivos requerimientos** de documentación, que, de acuerdo con lo que se indica en el propio requerimiento, **interrumpen** el plazo por *"el tiempo que medie entre la notificación de ese requerimiento y su efectivo cumplimiento"*, con lo que el motivo no puede ser admitido.

La resolución de reintegro se basa en la *"sobrefacturación"*, entendiendo como tal *"aquellas cantidades que exceden de la tarifa efectivamente abonada"*, la reclamante pretende aplicar las bonificaciones sobre lo que denomina tarifa *"oficial"*, cuando lo correcto es que se apliquen *"sobre el precio del trayecto efectivamente abonado por el pasajero como lo estima la norma y la lógica del sistema. De admitir la posición de la parte se estaría operando sobre tarifas superiores y ficticias ajenas a la finalidad de la bonificación."*

Por otra parte, el Tribunal de instancia considera acreditado que la reclamante *"incumplió la obligación de custodia de los cupones de vuelo objeto de bonificación durante el*

*periodo de 4 años”, lo que obligó a la administración a “acudir a una base de datos de ATPCO para poder realizar los cálculos necesarios”. Al respecto, el TS “considera acreditada la inobservancia de la obligación a través del conjunto probatorio obrante en autos que revela la omisión de la recurrente, que frente a lo acreditado se limita a afirmar que la documentación se puso a disposición de la Administración”.*

Por tanto, confirma la sentencia de instancia y **desestima** el recurso, con imposición de **costas**.

JUR 2018/1967

STS de 4 de mayo de 2018

**Beneficios regionales**, denegación por ejecución de **proyecto distinto** al propuesto. La CDGAE resuelve no conceder las ayudas al calificar el inmueble proyectado como “Aparthotel”, en lugar de “Hotel”, por lo que no puede acogerse a los citados beneficios.

El beneficiario formula recurso de reposición alegando que la Administración ha padecido un **error** al calificar el proyecto, recurso que es desestimado por lo que interpone el presente ante el TS.

El Alto Tribunal, en base a varios informes periciales y al examen de la Memoria del Proyecto Básico, considera que la Administración *“ha incurrido en un manifiesto error en la apreciación de los hechos”,* pues no constan los elementos necesarios para calificar el inmueble como “Aparthotel”, por otra parte *“las Administraciones han dado la licencia y la autorización para un proyecto de «Hotel de 5 estrellas» y nunca para un aparthotel”.*

Por ello, concluye que *“debe reconocerse el derecho al otorgamiento de incentivos regionales”. Al propio tiempo, señala que “El deber de buena administración (...) comportaba, en este supuesto, que los Servicios Técnicos de la Dirección General de Fondos Comunitarios debieron analizar de forma contrastada toda la documentación escrita y gráfica aportada con la solicitud de incentivos regionales referidos al proyecto de construcción de un hotel de 5 estrellas”. De acuerdo con ese mismo principio, la CDGAE *“debió estimar el recurso de reposición formulado (...), al aportarse un certificado (...) emitido por los (...) redactores del proyecto constructivo, que constata que la obra referenciada es la de un Hotel de 5 estrellas y ha sido concebido siguiendo cada una de las directrices establecidas por el Gobierno de Canarias para este tipo de establecimientos”.**

Respecto a la *“cuantificación de la ayuda”,* la Sala considera que deben **retrotraerse** las actuaciones administrativas a fin de que la CDGAE dicte una **nueva propuesta** de resolución.

JUR/2018/146482

SAN de 3 de mayo de 2018

Reintegro parcial por **falta de justificación**, el beneficiario presenta una factura **manipulada** que luego pretende sustituir por otra que ha sido abonada fuera de plazo.

La reclamante alega, en primer lugar, un motivo formal de nulidad de la resolución de reintegro, que es la falta de **notificación en forma**. No obstante, ha quedado probado en autos que el beneficiario tuvo **conocimiento** de la resolución y que presentó **alegaciones** a la misma, sin perjuicio de que su notificación se realizara "vía fax y mediante remisión de correo electrónico". Al respecto, la AN entiende que "los medios utilizados para notificar el trámite de audiencia y la resolución de reintegro fueron eficaces"; por cuanto, en aplicación de una reiterada Jurisprudencia, "no cabe apreciar indefensión".

El reintegro se basa en la no admisión de una **factura** que, en el ejercicio del Control financiero, se puso de manifiesto que había sido **manipulada**, circunstancia admitida por el beneficiario, que propuso sustituirla por otra. Sobre esta **nueva factura** se ha comprobado que "no se ha pagado ni durante el periodo de la realización de la actividad, ni antes del periodo de justificación (3 de noviembre de 2011), sino más de tres años después". Al propio tiempo se aprecia la **falta de contabilización** en el ejercicio 2011 y que "no se ha acreditado si la contraprestación de la factura se corresponde con el periodo subvencionado".

En su virtud, declara "ajustado a derecho el reintegro parcial", con "imposición de costas a la parte demandante".

JUR 2018/164476

SAN de 25 de mayo de 2018

Entidad deudora declarada fallida, **derivación de responsabilidad** del reintegro hacia los administradores de la entidad; estos oponen la **prescripción** de la acción por haber transcurrido más de cuatro años entre la declaración de fallido y la notificación del inicio del expediente de derivación de responsabilidad.

El Tribunal de **Instancia** admite las pretensiones de los administradores y declara nula la resolución de derivación de responsabilidad, no obstante, la Administración recurre en **apelación** alegando la **interrupción** de dicho plazo por un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el deudor principal.

La administración aduce que **cualquier acto** relativo al procedimiento de la deuda principal **interrumpe** el plazo de prescripción, mientras que los obligados subsidiarios



oponen que los actos que afectan a un procedimiento **distinto** del de derivación de responsabilidad, **no** pueden interrumpir la prescripción.

La AN, en base a numerosas sentencias anteriores, considera que, en casos como este, *"el deudor subsidiario puede oponer, al impugnar el Acuerdo de derivación de responsabilidad, aquellos motivos que hubiera podido aducir el deudor principal frente a la resolución de reintegro, ello dado que el responsable subsidiario se subroga en la obligación de reintegro del deudor principal"*, admitido esto y "a contrario sensu", teniendo en cuenta esta subrogación, *"las actuaciones interruptivas de la prescripción del procedimiento principal surten asimismo efectos, e interrumpen, el procedimiento de derivación de responsabilidad."* Por tanto, *"no se trata de procedimientos independientes"* y de ello se deriva que el plazo de prescripción *"ha de considerarse interrumpido como consecuencia de la sustanciación de dicho recurso contencioso-administrativo presentado por el deudor principal"*

En mérito de lo expuesto **estima** el recurso de apelación, con imposición de **costas** a la parte apelada.

JUR 2018/174974

STS de 30 de mayo de 2018

Ayudas para **planes de formación**, de la liquidación de la subvención concedida se deriva un **reintegro** a favor de la Administración. El beneficiario recurre y solicita la anulación de parte del reintegro.

La Administración concedente confirma dicho reintegro por **falta de realización del curso**. El reclamante alega que la acción formativa fue realmente realizada y que el hecho de que el SEPE no lo pudiera comprobar en su única inspección, no quiere decir que el curso no fuera impartido.

La normativa aplicable exige al beneficiario **comunicar** el inicio del curso, con expresión del lugar, fecha y horario, así como la **modificación** de estas circunstancias. En el presente caso no se aprecia ninguna modificación, si no que **no se ha especificado** el horario diario del curso, por lo que la inspectora del SEPE acudió en un momento en el que no se estaba impartiendo el curso.

La AN considera que nos encontramos ante *"un error en la comunicación que no puede equipararse a la falta de comunicación"*, a su juicio *"la Inspectora debería haber realizado alguna comprobación adicional, a fin de verificar si lo indicado por la coordinadora era correcto y justificaba que el curso no se estuviera realizando en el momento de la visita."* De manera que *"dada la existencia de un error, no parece razonable que la Administración rechace, en este caso concreto, los elementos probatorios que permitan verificar la realización del curso, máxime cuando se han aportado indicios documentales sólidos de su impartición."* Sin perjuicio de que deba comprobarse *"su realización en forma adecuada y que los gastos realizados se encuentran debidamente acreditados."*

Por tanto, concluye que procede **anular** la resolución de reintegro "*con el fin de que atendiendo a la prueba aportada, la Administración examine y razone si puede considerarse acreditada no sólo la realización material de los cursos, sino también la realización de los mismos en forma adecuada y, en su caso, los gastos se encuentran debidamente justificados. Dictando la resolución que proceda.*"

Al estimar **parcialmente** el recurso **no** procede hacer imposición de **costas**.

RTC 2018/64

STC de 7 de junio de 2018

Adquisición de **créditos de carbono** del plan de impulso al medio ambiente, "PIMA Empresa". Asunción de todas las competencias por el **Estado**, privando a las CC AA de todas las competencias de **gestión**, ni tan siquiera mediante mecanismos de cooperación o de coordinación.

La CA de **Cataluña** presenta recurso de inconstitucionalidad, planteando un conflicto positivo de competencia, por estimar que la norma les margina nuevamente en sus competencias propias en materia de medio ambiente.

Después de un amplio análisis del tema, con cita de nutrida Jurisprudencia constitucional, el TC concluye que "*no cabe apreciar que en el caso de la adquisición de créditos de carbono conforme al Real Decreto 1007/2015 esté justificada, con carácter excepcional, la atribución a órganos del Estado de las actuaciones ejecutivas relativas a la evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono regulados en el mismo.*" En consecuencia, dicha normativa "*desconoce toda posibilidad de ejercicio de estas competencias por las Comunidades Autónomas mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, y adopta como criterio único y exclusivo la actuación directa del Estado de todas las funciones ejecutivas dirigidas a la evaluación y reconocimiento de los créditos.*"

De acuerdo con ello, estima **parcialmente** el recurso y declara inconstitucionales determinados preceptos de la mencionada norma, reconociendo a la **CA de Cataluña** la titularidad del ejercicio de las **competencias** calificadas como contrarias al orden constitucional.



RJ/2018/3079

STS de 2 de julio de 2018

**Ayudas a la inversión** inicial y para creación de **empleo**, convocadas por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo del **Gobierno del País Vasco**, **reintegro** total por **incumplimiento** de condiciones. El beneficiario presentó primero **recurso** de reposición y, luego, ante el tribunal de instancia, ambos desestimados, por lo que acude al TS.

De los **hechos** que obran en autos, merecen destacarse los siguientes: la entidad ahora recurrente fue beneficiaria de una subvención que formaba parte de un programa de ayudas para la realización de proyectos estratégicos. Entre los compromisos que asumía figuraba la realización de **inversiones** por 52 MM de euros y la creación de **55 puestos de trabajo**. El beneficiario recibió parte de los fondos concedidos previa justificación de las primeras inversiones, pero, a pesar de haberle concedido hasta tres **prórrogas**, **no** ha justificado la inversión en su totalidad, por lo que se inició el expediente de **incumplimiento** que llevó a la **cancelación** del resto de la subvención y a exigir el **reintegro** de lo ya percibido.

El reclamante alega, entre otros motivos, la aplicación del **principio de proporcionalidad**. Sobre ello el tribunal de **instancia** indica que la **Orden** reguladora de las ayudas **no hace referencia** a tal principio y que si bien figura con carácter general en el **art. 37.2 LGS**, considera que tal precepto "*no tiene carácter de norma básica*" y por tanto "*ha de estarse a lo que establezca la normativa autonómica*", donde **no** se menciona el principio de proporcionalidad.

Este aspecto ha sido analizado expresamente por el **TS** teniendo en cuenta que "*La recurrente invoca el carácter de legislación básica de los preceptos*" de la LGS relativos a la aplicación del principio de **proporcionalidad** "*con independencia de que dicho principio se encuentre o no recogido en la norma reguladora de la subvención*". Al respecto, la Sala no comparte el criterio del tribunal de instancia, pues de acuerdo con el **apartado 1 de la DF Primera LGP**, el mencionado precepto ostenta el **carácter de normativa básica**.

Sin perjuicio de ello, considera que el caso de autos **no admite la aplicación** de la proporcionalidad, dado que del examen de los antecedentes se deduce que existe un **incumplimiento notorio** de la obligación de creación de empleo que impide graduación alguna.

De acuerdo con lo expuesto, **casa** la sentencia de instancia, al considerar el precepto citado como **normativa básica** y, seguidamente, **desestima el recurso** contencioso-administrativo interpuesto por el beneficiario, **sin imposición de costas**.

RJ 2018/3309

STS de 10 de julio de 2018

**Reintegro** de subvención por haber sido concedida con **omisión** del procedimiento establecido, para ello la Administración ha acudido a la vía de **revisión de oficio**, por nulidad total de las actuaciones practicadas.

Al margen de los motivos de casación que alega la recurrente y de otros aspectos procesales que se han puesto de manifiesto en la sentencia, interesa destacar las puntualizaciones que realiza el TS sobre el propio **procedimiento** de concesión de subvenciones, procedimiento que se ha omitido en el asunto de autos.

Al respecto, la Sala afirma en su sentencia *"En ningún caso puede concebirse la subvención como desplazamiento patrimonial **sin causa o con fundamento en la mera liberalidad** de la entidad concedente"*, resulta necesario en esta materia que exista *"solicitud formal de quien pretende obtener la subvención, con todos los requisitos, las bases de la convocatoria, los **compromisos** que debe asumir la beneficiaria, la fiscalización del gasto, y la propia **resolución administrativa que aprecie las razones de utilidad pública e interés social que justifiquen la subvención"**.*

Ha quedado acreditado que **las actuaciones reseñadas han sido "omitidas por completo en la sustanciación del expediente de subvenciones que benefició a la actora"**, de manera que *"la infracción de los trámites **esenciales** del procedimiento determinante de la nulidad de pleno derecho [ art. 62.1.e) de la LPAC ] resulta incontestable"*, por tanto, concluye la Sala, que *"No nos encontramos ante un supuesto de **reintegro por incumplimiento** (...) sino ante la declaración de **nulidad de la concesión de la ayuda** (...), por concurrir algunos de los motivos de nulidad **de pleno derecho** contemplados en el art. 62.1 de la LPAC . Nulidad que determina conforme el apartado 4 del art. 36 de la Ley de Subvenciones la **devolución de las cantidades percibidas**."*

JUR 2018/207435

SAN de 5 de julio de 2018

**Reintegro** por **incumplimiento** de la obligación de realizar determinadas inversiones, el beneficiario alega **prescripción** del plazo para comprobar dicho incumplimiento.

El beneficiario recibió un **préstamo** sin intereses a devolver por anualidades, venciendo la última en el año 2023. La justificación de lo invertido en cada una de ellas debería realizarse dentro del primer trimestre del ejercicio siguiente. La **justificación** correspondiente al año 2008 fue presentada el **26 de junio de 2009**, pero fue considerada **insuficiente** por la Administración mediante Resolución de **2 de noviembre de 2015**. El beneficiario aduce que al dictarse la citada Resolución se había

cumplido el plazo de **prescripción**, mientras que la Administración considera que dicho plazo comienza una vez justificada la **última anualidad**.

Del examen de los antecedentes que obran en autos, la **AN** deduce "que el único problema que se plantea en este recurso es la forma en la que se ha de computar el plazo de prescripción, en el caso en el que la Administración solicite la devolución o reintegro parcial de un préstamo amortizable en varias anualidades". Al respecto, una vez analizada la normativa aplicable al caso, considera que "los gastos de cada anualidad deben realizarse en el periodo de cada anualidad y, a la vez, pesa sobre el beneficiario una obligación de justificación de gastos (...) cada tramo o anualidad goza de cierta autonomía ya que el beneficiario se obliga a la justificación de los gastos de cada anualidad".

Apoyándose y citando sentencias anteriores, tanto del TS como de la propia AN, llega a la conclusión de que "El beneficiario tiene una obligación de devolución o amortización del préstamo, pero, además, en cada anualidad adquiere un compromiso de inversión y un deber de justificación. Son estas obligaciones las que han de ser consideradas a efectos de prescripción, y por lo tanto, una vez que se ha realizado la justificación y ha vencido el plazo previsto al efecto, se inicia el plazo de prescripción para liquidar y proceder al reintegro."

En consecuencia, **estima** el recurso, con imposición de **costas** a la Administración.

JUR/2018/244352

SAN de 23 de julio de 2018

Subvenciones para programas de **cooperación y voluntariado** con cargo a la asignación del IRPF. Reintegro por **incumplimiento parcial de la justificación** relativa al sueldo de varios cooperantes.

Para la justificación de las **nóminas** de personal, las **bases reguladoras** de la subvención establecen la siguiente previsión: "en el supuesto que el abono de las mismas se realice por transferencia bancaria se deberá aportar el original del comprobante del abono", no obstante, en el asunto analizado, el beneficiario ha aportado **certificados originales** emitidos por una responsable de la **entidad bancaria** en los que figuran las transferencias realizadas, justificación que no es admitida por la Administración, pues "no son los documentos exigidos por la normativa para justificar este tipo de gasto", sin que con ello se ponga en cuestión el pago efectivo de las nóminas a los trabajadores. El **beneficiario** alega un exceso de **rigurosidad** en este aspecto que "supone caer en un formalismo y en una rigidez que nada aporta al imprescindible control sobre el dinero público".

La **AN** hace constar que la reclamante "en el procedimiento de justificación del gasto se limitó a aportar unos certificados (...) en los que se detallan las transferencias realizadas a empleados de la Fundación beneficiaria (...). Adjuntando también los certificados

*correlativos de los propios empleados (...). Por lo que es evidente que **la documentación aportada por la beneficiaria no se corresponde con la exigida por la convocatoria, con el consiguiente incumplimiento del deber de justificación.*** Apoya su criterio en pronunciamientos de la propia Sala en casos **similares**, donde se decía que *"la justificación no puede hacerse de cualquier modo o como la adjudicataria lo considere más oportuno, por razonable que pueda parecer"*.

En su virtud, **desestima** el recurso, con imposición de **costas**.

JUR 2018/273033

STS de 20 de septiembre de 2018

Subvención para **acciones formativas**. En el caso examinado no se trata de un reintegro a favor de la Administración, sino al contrario, de un **abono** que debe realizar la Administración (autonómica) a favor del beneficiario.

El reclamante solicitó la **liquidación** de la subvención que le fue concedida en su día, aportando para ello la **documentación justificativa**, documentación que tuvo que completar por dos veces, sin que, posteriormente, haya recibido contestación por parte de la Administración; ésta ha considerado que el beneficiario, al hacer el requerimiento de liquidación, ha **iniciado un procedimiento administrativo** que, al no ser resuelto en el plazo establecido (tres meses), debe entenderse **desestimado por silencio administrativo**. La Administración, al propio tiempo entiende, que el **pago** de las subvenciones exige, además de la **justificación** por parte del beneficiario, la **comprobación** de dicha justificación.

El interesado presenta el oportuno recurso, que resulta estimado por el Tribunal de instancia, quien, de acuerdo con la normativa reguladora de la subvención, consideró que la Administración *"debió abonar dicha cantidad en el plazo de tres meses desde que se solicitó dicha liquidación y pago (...) Y ello sin perjuicio de que la administración pueda comprobar las condiciones asumidas por el beneficiario..."*.

El TS comparte tal criterio y, al propio tiempo, cita una muy nutrida jurisprudencia sobre asuntos **similares**, en los que se considera que **por el hecho de requerir la liquidación y presentar la documentación justificativa "no cabe entender iniciado un procedimiento administrativo específico, (...), no se trata de una solicitud que inicie el procedimiento, sino una obligación que incumbe al beneficiario, en cumplimiento de las condiciones que impone la resolución que concede la subvención.**" De ahí se infiere que tal requerimiento debe ser necesariamente **contestado, sin que le resulte de aplicación la doctrina del silencio administrativo.**

En los asuntos que reseña, la administración pretendió justificar su inactividad *"mezclando lo que son dos actuaciones administrativas distintas y sujetas a unos requerimientos temporales diferentes: por una parte, la verificación de la justificación presentada por el beneficiario y, por otra, la comprobación de la actuación*

*comprometida.*” La primera es de naturaleza **formal**, destinada a comprobar que la documentación está completa “*como paso previo a autorizar el pago*”, con un plazo que “*ha de ser necesariamente breve*”. La segunda “*de comprobación de la actividad o adopción del comportamiento para el que se otorgó la subvención puede tener un alcance mucho más amplio y por ello perdura en tanto no prescriba la acción de reintegro.*”

JUR 2018/243329

SAN de 13 de septiembre de 2018

**Reintegro** de ayudas recibidas en proyectos de **investigación** científica por falta de **justificación**.

La cuestión se plantea, en relación con los gastos de personal, al respecto, la **AN** señala que “*Como se desprende del expediente administrativo, la recurrente, si bien presentó la cuenta justificativa acompañada del informe de auditor no aportó la preceptiva documentación acreditativa de la realización de los gastos, así como del pago de los mismos*”, esta documentación tampoco fue aportada ni cuando se le reclamó, ni en fase de recurso de reposición, **aduciendo el beneficiario escuetamente como motivo, la “dificultad técnica de poder seguir el trazo con exactitud de los trabajadores imputados en cada momento en cada proyecto”.**

Sobre este aspecto, la Sala resalta la importancia que tiene la **justificación** “*pues difícilmente se puede pretender defender la efectiva y correcta realización de la actividad subvencionada si no se justifica la misma en la forma debida*”, sin que se pueda esgrimir como **motivo** para no hacerlo “*la propia ineptitud de la recurrente para gestionar la información que deber servir de base a la justificación del gasto.*”

En consecuencia concluye que, **en el caso de autos, no cabe la aplicación de la proporcionalidad**, ni se puede entender que la exigencia de sucesivos reintegros pueda constituir un **abuso de derecho**, pues “*no estamos ante un incumplimiento formal de la obligación de justificación por razones meramente temporales (retrasos justificados) sino que nos encontramos con el dato incontrovertido de que no se ha presentado ninguna documental en justificación de los gastos de personal en dos anualidades.*”

En mérito de lo expuesto, **desestima** el recurso con imposición de **costas**.

JUR 2018/266923

STS de 9 de octubre de 2018

Subvenciones al **transporte** marítimo y aéreo con origen o destino en las **Islas Canarias**. El beneficiario pretende aumentar la base subvencionable adicionando el coste del transporte **terrestre** hasta el destino final de la mercancía.

Este asunto aparece en el resumen correspondiente al primer semestre de 2016. El beneficiario recurrió en instancia ante el TSJ de las Islas Canarias, que desestimó sus pretensiones al entender que el sistema de compensación que establece la normativa vigente en favor de las Islas Canarias persigue **acercar el mercado insular** al sistema económico nacional, para que aquél pueda operar en las mismas condiciones tanto en el nacional como en el exterior, no obstante, este "*principio de continuidad territorial con la península*" no debe colocar a los productos canarios en mejor situación que a los de la península, como pretende la reclamante al pedir que también se compense el transporte terrestre desde la península hasta Europa.

En casación, el presente asunto, ha merecido la misma conclusión, compartiendo el TS el criterio del tribunal de instancia, avalado por un gran número de sentencias anteriores, incluso del Tribunal Constitucional, pues queda claro que la **normativa** aplicable se refiere en todo momento al transporte **marítimo y aéreo**, con el fin de **insertar** el "*mercado interinsular y regional canario en el sistema económico nacional y en el entorno exterior de la economía española*", lo que se consigue subvencionando la llegada del transporte **hasta el continente**, compensación que estará limitada "*al coste del flete teórico entre Canarias y Cádiz y a las tarifas portuarias correspondientes a las mercancías, aplicadas por las Autoridades Portuarias españolas*".

Por todo ello, **desestima** el recurso con imposición limitada de **costas**.

JUR 2018/304316

SAN de 18 de octubre de 2018

**Reintegro total** más **intereses** de demora. Ayudas en proyectos de investigación científica y tecnológica, en forma de **préstamos** a 8 años, con interés del 1%.

Revisada la inversión correspondiente a la anualidad 2012 se comprueba que la misma **no** está adecuadamente **justificada**; requerido el beneficiario para que la complete, no lo hace a satisfacción por lo que, previa tramitación del oportuno expediente, se acuerda el **reintegro total** de la ayuda, más los intereses de demora correspondientes.

El **beneficiario** presenta recurso de reposición, que es desestimado, posteriormente recurre ante la AN, alegando, de una parte, **incongruencia** administrativa, al constar



un informe favorable de seguimiento científico-técnico, de otra, que el préstamo **no** constituye **subvención** y, además, vulneración del principio de **proporcionalidad** e **improcedencia de intereses de demora**, pues, al tratarse de un préstamo, éste ya los lleva aplicados.

Las alegaciones de la reclamante pueden contestarse con la simple lectura de la Orden de **convocatoria** de las citadas ayudas, donde figura su sometimiento a las disposiciones de la **LGS** y donde se especifica con claridad la forma de **justificar** los gastos realizados y la aplicación de **intereses** de demora en caso que proceda el reintegro.

Subraya la **AN** que la concesión de la ayuda "*comprende un conjunto de obligaciones con cargo al beneficiario, que pasan por la justificación de gastos y por la justificación científico-técnica del cumplimiento de la finalidad de la ayuda y sus objetivos.*" Tanto la normativa aplicable, como el acuerdo de concesión dejan patente que "*el beneficiario deberá cumplir con los objetivos y actividades que fundamentan la concesión de la ayuda, así como con la presentación de la documentación justificativa*". Igualmente cita un buen número de sentencias anteriores, incluso con el mismo beneficiario, en las que se concluye que **incumplimientos** como los detectados son **incompatibles** con el principio de **proporcionalidad**.

Por tanto, **desestima** el recurso con imposición de **costas**.

JUR/2018/319311

SAN de 7 de noviembre de 2018

**Ayudas** para **actuaciones de eficiencia energética**, la resolución de convocatoria es impugnada por la Administración autonómica y el tribunal de instancia, en su fallo, la **anula** por considerar que **vulnera las competencias** asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Dicha sentencia es recurrida por la Administración Central ante la AN.

Del fallo de la AN merece destacarse la conclusión que alcanza, basada en una nutrida jurisprudencia, sobre que el poder de **gasto** del Estado "*no es un título legitimador de la atribución de competencias*". Por otra parte, concreta que la materia objeto de ayuda se encuadra "*en el título de energía, respecto de la cual el Estado tiene la competencia para su regulación básica*" (art. 149.1. 25.ª CE). De todo ello se infiere que las **subvenciones previstas son territorializables** y en la orden regulatoria no se ha justificado la excepción a tal principio, en casos como este, el TC ha precisado en diversas sentencias que "*lo que compete al Estado es fijar con la debida precisión los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas, en lugar de asumir por sólo esta circunstancia la gestión de las actuaciones de que se trate*".

De acuerdo con lo expuesto, **desestima el recurso**, con imposición de **costas**.

JUR 2018/319815

SAN de 6 de noviembre de 2018

**Subvención** para la promoción de determinadas actuaciones en torno al patrimonio urbano del País Vasco. **Reintegro** por insuficiente **justificación** de las actividades realizadas.

El beneficiario recurre, alegando como motivo principal la **caducidad** del procedimiento de reintegro: dicho procedimiento fue iniciado el 25 de febrero de 2015 y resuelto el 15 de febrero de 2016, pero, después de un primer **intento fallido** de notificación, no le fue válidamente notificado hasta el 4 de marzo de 2016.

La Sala considera que *"La cuestión reside en establecer si la primera notificación, intentada por la Administración en un domicilio el día 25 de febrero de 2016 es válida"*. El beneficiario cambió su domicilio inicial, lo cual fue **comunicado** a la Administración y, a partir de ese momento, todas las notificaciones han sido remitidas **a ese nuevo domicilio**.

No obstante, la **resolución** de reintegro *"se remite a la dirección que se acredita en su cédula de identificación fiscal"*, sin que la Sala pueda admitir como válido un *"intento de notificación en un domicilio que no es el que se designó al efecto, y vino siendo utilizado para notificaciones a lo largo de toda la tramitación del expediente"*. La consecuencia de ello será la **caducidad** del procedimiento y, aplicando la reciente doctrina del **TS**, *"la declaración de caducidad de un procedimiento de reintegro ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo"*.

En su virtud, **estima** el recurso con imposición de **costas** a la Administración.

JUR/2019/27871

SAN de 14 de diciembre de 2018

**Reintegro** por incumplimiento parcial de la obligación de justificar. El beneficiario ha **recurrido** la citada resolución, alegando diversos motivos de fondo, no obstante, la Sala ha considerado oportuno examinar previamente la posible *"prescripción o caducidad del procedimiento"*.

Sin perjuicio de ello, en el presente caso, el reintegro deriva de un **control financiero** realizado por la IR de Castilla y León, control iniciado el 24 de octubre de 2013 y remitido al Centro gestor el 4 de septiembre de 2015, quien acuerda iniciar el procedimiento de reintegro el 22 de enero de 2016.

Todo ello evidencia el **incumplimiento del plazo** previsto en el art. **49.7 LGS** (un año para hacer el control); Señala la Sentencia: "No existe alegación alguna de la administración demandada que justifique el plazo transcurrido, de tal suerte que la esta

Sala no puede apreciar la existencia de periodos de tiempo que sean imputables a la recurrente"). [En la realidad, se concedió ampliación de plazo para realizar el control y así se recogió en el Informe de Control, pero se ve que nadie se lo leyó y nadie preguntó a la IGAE]

Teniendo en cuenta esta circunstancia, la Sala entiende, en base a la más reciente jurisprudencia, que *"transcurridos los doce meses dicho informe de control esté incurso en causa de anulabilidad, por lo que no puede ser generador del procedimiento subsiguiente."*

De acuerdo con lo expuesto, **estima** el recurso, **sin** imposición de **costas**.

JUR 2019/28339

SAN de 20 de diciembre de 2019

**Préstamo** para la realización de determinadas actuaciones de reindustrialización. **Reintegro** por incumplimiento parcial, puesto de manifiesto por un informe de los servicios técnicos del Departamento de 3 de agosto de 2010.

En la resolución de reintegro se reclama el importe del *"principal pendiente de amortización (1.080.000 euros) más los intereses de demora, computados desde la fecha de pago de la ayuda (28 de diciembre de 2008) y hasta la fecha en la que se acordó el reintegro (7 de abril de 2017)."*

La reclamante alega que la Administración **conocía** la situación de incumplimiento desde el **3 de agosto de 2010** y no dictó **resolución** de reintegro hasta el **7 de abril de 2017**, por cuanto *"no es procedente que esta inactividad de la Administración venga acompañada de un acuerdo de reintegro que lleve aparejado como obligación accesoria el abono de intereses de demora cualificados, que ascienden a la tercera parte de la ayuda, cuando la Administración no ha desplegado ningún comportamiento adecuado para obtener la devolución anticipada del préstamo."*

A la vista de lo expuesto, el **Tribunal** considera oportuno pronunciarse sobre la posible **prescripción** de la acción. En la resolución de concesión del préstamo subvencionado se contemplaba un periodo de carencia de 5 años y un plazo de amortización de 10, por otra parte, el beneficiario deberá **justificar** su inversión en determinado plazo que, en el caso analizado, *"concluía el 31 de marzo de 2009, siendo a partir de esa fecha, en la que se ha de computar el término inicial del plazo de prescripción."* Así las cosas y teniendo en cuenta que desde que tuvo lugar la **primera actuación** de comprobación, **8 de octubre de 2010**, hasta que se inicia el **procedimiento** de reintegro, **7 de abril de 2017**, han transcurrido **más de cuatro años** en los que no se han desarrollado actuaciones con conocimiento del interesado, lo que determina la **prescripción** de la acción de reintegro.

Sin perjuicio de ello, el beneficiario deberá **devolver** el préstamo en los plazos acordados *"pero lo que no cabe es la exigencia del reintegro total de la ayuda con sus intereses de demora."*

En su virtud, **estima** el recurso sin realizar condena en **costas**.